

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis XXIX

§ 1. Verfassungsrecht (J. Dietlein)

| | |
|---|----|
| A. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen | 1 |
| I. Bund und Länder nach dem Zusammenbruch des Reiches | 1 |
| II. Zur Entstehung des Landes Nordrhein-Westfalen | 2 |
| III. Zur Entstehung der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens | 3 |
| 1. Verfassungsberatungen vor Inkrafttreten des Grundgesetzes | 4 |
| 2. Verfassungsberatungen nach Inkrafttreten des Grundgesetzes | 4 |
| IV. Anhang | 5 |
| B. Verfassungsrechtliche Grundlagen | 5 |
| I. Staatsqualität und Verfassungshoheit im Föderalstaat | 5 |
| II. Verfassungshoheit und verfassungsgebende Gewalt | 6 |
| III. Grundgesetzliche Bindungen des landesstaatlichen Verfassungsgebers | 7 |
| 1. Die Homogenitätsregel des Art. 28 Abs. 1 GG | 7 |
| 2. Homogenität im Bereich der Grundrechte | 8 |
| 3. Art. 31 GG als allgemeine Kollisionsnorm | 9 |
| 4. In das Landesverfassungsrecht „hineinwirkendes“ Bundesverfassungsrecht | 10 |
| IV. Anhang | 11 |
| C. Die Grundrechte | 11 |
| I. Das Verhältnis von Bundes- und Landesgrundrechten | 11 |
| II. Art. 4 Abs. 1 LV als „dynamische Rezeption“ | 12 |
| III. Inhaltliche Reichweite der Rezeptionsanordnung | 15 |
| IV. Die einzelnen Grundrechte | 17 |
| 1. Schutz der Persönlichkeit | 17 |
| a) Menschenwürde | 17 |
| b) Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit der Person | 18 |
| c) Freie Persönlichkeitsentfaltung | 18 |
| 2. Kommunikationsgrundrechte | 19 |
| a) Die Grundrechte des Art. 4 Abs. 1 LV i. V.m. Art. 5 Abs. 1 GG | 19 |
| b) Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit | 19 |
| c) Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis | 19 |
| 3. Wirtschaftsgrundrechte (Berufs- und Eigentumsfreiheit) | 20 |
| 4. Religiöse und kulturelle Rechte | 20 |
| a) Religions- und Gewissensfreiheit | 21 |
| b) Wissenschaftsfreiheit | 21 |
| 5. Personale Rechtsstellung und personales Umfeld | 22 |
| a) Ehe und Familie | 22 |
| b) Schule | 22 |
| c) Freizügigkeit | 22 |
| d) Unverletzlichkeit der Wohnung | 23 |
| e) Auslieferung, Ausbürgerung, Asyl | 23 |

| | |
|--|-----|
| 3. Subjektive Rechtsstellungsgarantie | 92 |
| III. Keine Grundrechtsberechtigung der Gemeinden und Gemeindeverbände | 93 |
| IV. Finanzverfassungsrechtliche Garantien zugunsten der Gemeinden | 93 |
| 1. Steuern | 94 |
| 2. Finanzausgleich nach Art. 79 S. 2 LV | 95 |
| a) Festsetzung der Finanzausgleichsmasse | 95 |
| b) Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die Gemeinden | 96 |
| 3. Kostendeckung für Aufgabenzuweisungen | 96 |
| V. Anhang | 98 |
| I. Die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof | 99 |
| I. Verhältnis von bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Verfahren | 99 |
| II. Die einzelnen Verfahrensarten | 101 |
| 1. Das Organstreitverfahren (Art. 75 Nr. 2 LV) | 102 |
| a) Zulässigkeit | 102 |
| aa) Verfahrensbeteiligte | 102 |
| bb) Verfahrensgegenstand | 103 |
| cc) Antragsbefugnis | 103 |
| dd) Form und Frist | 103 |
| b) Begründetheit | 103 |
| c) Prüfungsschema | 104 |
| 2. Die abstrakte Normenkontrolle (Art. 75 Nr. 3 LV) | 105 |
| a) Zulässigkeit | 105 |
| aa) Antragsberechtigung | 105 |
| bb) Verfahrensgegenstand | 105 |
| cc) Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten | 106 |
| dd) Form und Frist | 106 |
| b) Begründetheit | 106 |
| c) Prüfungsschema | 107 |
| 3. Die konkrete Normenkontrolle (Art. 100 GG) | 108 |
| a) Zulässigkeit | 109 |
| aa) Vorlageberechtigung | 109 |
| bb) Vorlagegegenstand | 109 |
| cc) Entscheidungserheblichkeit | 109 |
| dd) Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit | 110 |
| ee) Form und Frist | 110 |
| b) Begründetheit | 110 |
| c) Prüfungsschema | 110 |
| 4. Die Kommunalverfassungsbeschwerde (Art. 75 Nr. 4 LV) | 111 |
| a) Zulässigkeit | 111 |
| aa) Beteiligte | 112 |
| bb) Beschwerdegegenstand | 112 |
| cc) Beschwerdebefugnis | 113 |
| dd) Rechtswegerschöpfung | 113 |
| ee) Form und Frist | 113 |
| b) Begründetheit | 113 |
| c) Prüfungsschema | 114 |
| 5. Sonstige Verfahrensarten | 115 |
| III. Exkurs: Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde? | 115 |
| IV. Anhang | 116 |

| | |
|--|------------|
| J. Antworten zu den Kontrollfragen | 117 |
| § 2. Kommunalrecht (Burgi) | |
| A. Einführung und Standortbestimmung | 122 |
| I. Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen | 122 |
| 1. Kommunen in Praxis und Wissenschaft | 122 |
| 2. Normenbestand | 123 |
| 3. Anhang | 125 |
| II. Der Verwaltungsorganisationstyp. (kommunale) Selbstverwaltung | 125 |
| 1. Die Kommunen im Staat | 125 |
| 2. Begriff und Funktion der Selbstverwaltung | 126 |
| 3. Anhang | 127 |
| III. Kommunen und Europarecht | 127 |
| 1. Aufgabenebene: Europäisierung des zu vollziehenden Rechts | 128 |
| 2. Europäisierung auf der Ebene der Verwaltungsorganisation | 129 |
| 3. Rechtsstellung im Primärrecht | 129 |
| 4. Anhang | 129 |
| IV. Kreise und weitere kommunale Träger | 130 |
| 1. Die Kreise | 130 |
| a) Bestand und Rechtsstellung | 130 |
| b) Aufgaben | 131 |
| c) Finanzierung | 133 |
| d) Kreisorgane | 134 |
| aa) Der Kreistag | 134 |
| bb) Der Landrat | 135 |
| cc) Der Kreisausschuss | 135 |
| 2. Die Landschaftsverbände | 136 |
| a) Bestand und Rechtsstellung | 136 |
| b) Aufgaben | 136 |
| c) Organe | 137 |
| 3. Die kommunale Gemeinschaftsarbeit | 138 |
| a) Zweckverbände | 139 |
| b) Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen | 139 |
| 4. Anhang | 140 |
| B. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat | 140 |
| I. Im Überblick: Die Verfassungsgarantien der kommunalen Selbstverwaltung | 140 |
| 1. Art. 28 II GG und Art. 78 LV | 141 |
| 2. Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG | 142 |
| a) Rechtsnatur | 142 |
| b) Gewährleistungsbereich und Gewährleistungsgehalte | 143 |
| c) Schranken | 145 |
| 3. Übersicht: Prüfung eines Gesetzes am Maßstab des Art. 28 II GG (zugleich: Begründetheitsprüfung innerhalb einer Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4b GG) | 147 |
| 4. Anhang | 147 |
| II. Bestand und Finanzen | 148 |
| 1. Begriff und Rechtsstellung | 148 |
| 2. Gemeindegebiet | 150 |

| | |
|---|-----|
| 3. Gemeindeinterne Gliederung | 150 |
| 4. Finanzielle Situation und Haushaltswesen | 150 |
| 5. Anhang | 154 |
| III. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht | 154 |
| 1. Überblick und Relevanz | 154 |
| a) Normebenen | 154 |
| b) Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatliche Auftrags- angelegenheiten | 155 |
| 2. Monismus in NRW | 156 |
| a) Freiwillige und pflichtige Aufgaben | 157 |
| b) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung | 157 |
| 3. Sonderfälle | 160 |
| a) Staatliche Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrecht | 160 |
| b) Organleihe | 160 |
| 4. Staatsaufsicht | 161 |
| a) Begriff und Funktion | 161 |
| b) Arten der Staatsaufsicht | 162 |
| aa) Rechtsaufsicht | 162 |
| bb) Sonderaufsicht | 163 |
| c) Instrumente und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Rechtsaufsicht | 163 |
| aa) Präventive Instrumente | 163 |
| bb) Repressive Instrumente | 164 |
| 5. Anhang | 166 |
| IV. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat | 166 |
| 1. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz | 167 |
| 2. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz | 168 |
| a) Statthafte Klageart | 168 |
| b) Beteiligten-/Prozessfähigkeit | 169 |
| c) Klagebefugnis | 169 |
| d) Vorverfahren | 171 |
| 3. Amtshaftungsansprüche | 171 |
| a) Allgemeine Grundsätze des Staatshaftungsanspruchs | 172 |
| b) Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts | 172 |
| 4. Anhang | 173 |
| C. Die Binnenorganisation der Gemeinden | 174 |
| I. Strukturen und Entwicklungen | 174 |
| 1. Struktur der Binnenorganisation in Nordrhein-Westfalen | 174 |
| 2. Geschichtliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen | 175 |
| a) Bis 1945 | 175 |
| b) Seit 1945 | 177 |
| 3. Modernisierungsbestrebungen | 178 |
| a) Verwaltungsmodernisierung | 179 |
| b) Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene | 180 |
| 4. Anhang | 180 |
| II. Wahlen und andere Beteiligungsförmn für Einwohner und Bürger | 181 |
| 1. Einwohner und Bürger | 181 |
| a) Begriff und Rechtsstellung des Einwohners | 181 |
| b) Begriff und Rechtsstellung des Bürgers | 183 |
| 2. Wahlen auf Gemeindeebene | 184 |

| | |
|--|-----|
| a) Überblick | 184 |
| b) Aktives und passives Wahlrecht | 184 |
| c) Wahlverfahren und Wahlgrundsätze | 185 |
| d) Rechtsschutz | 189 |
| 3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid | 189 |
| a) Einführung und Überblick | 189 |
| b) Zulässigkeit des Bürgerbegehrens | 190 |
| aa) Bürgerbegehrensfähige Angelegenheit | 190 |
| bb) Form | 191 |
| cc) Einleitungsquorum | 191 |
| dd) Frist | 191 |
| c) Weitere Behandlung des Bürgerbegehrens | 191 |
| d) Rechtsschutz | 192 |
| 4. Anhang | 194 |
| III. Der Rat und seine Sitzungen | 194 |
| 1. Der Rat als Organisation | 195 |
| a) Die Zusammensetzung des Rates | 195 |
| b) Ausschüsse | 195 |
| c) Fraktionen | 197 |
| 2. Die Kompetenzen des Rates | 199 |
| a) Ausschließliche Kompetenzen für bestimmte Materien | 200 |
| b) Weitere materienbezogene Kompetenzregeln | 200 |
| c) Rechtsfolgen von Kompetenzverstößen | 201 |
| 3. Verfahren und Beschlüsse | 201 |
| a) Ablauf der Gemeinderatssitzung und Beschlussfassung | 201 |
| b) Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen | 202 |
| 4. Die Rechtsstellung des einzelnen Ratsmitglieds | 203 |
| a) Mitgliedschaftlicher Status | 203 |
| b) Ordnungs- und Hausrechtsmaßnahmen | 204 |
| c) Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit | 205 |
| d) Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot | 207 |
| 5. Anhang | 209 |
| IV. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen | 209 |
| 1. Das Organ Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung | 210 |
| 2. Die Kompetenzen des Bürgermeisters | 212 |
| a) Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt | 213 |
| b) Vorbereitung und Durchführung von Ratsbeschlüssen | 213 |
| c) Heranziehung des Bürgermeisters im Wege der Organleihe | 214 |
| d) Materienbezogene Kompetenzen, insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung | 215 |
| 3. Vertretung der Gemeinde nach außen | 215 |
| a) Vertretung der Gemeinde bei den verschiedenen Handlungsformen | 216 |
| b) Fehlerfolgenrecht bei Außenvertretung ohne erforderlichen Ratsbeschluss | 216 |
| c) Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärungen | 217 |
| 4. Anhang | 220 |
| V. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungsverstreit) | 220 |
| 1. Erscheinungsformen | 220 |
| 2. Problematik | 221 |

| | |
|--|------------|
| 3. Besonderheiten in der Zulässigkeitsprüfung | 223 |
| a) Klageart | 223 |
| b) Beteiligten-/Prozessfähigkeit; passive Prozessführungsbefugnis .. | 223 |
| c) Klagebefugnis | 224 |
| 4. Anhang | 225 |
| D. Handlungsformen und Instrumente | 226 |
| I. Satzungen | 226 |
| 1. Begriff und Bedeutung | 226 |
| 2. Satzungen und andere Handlungsformen | 227 |
| 3. Inhalt und Aufbau | 228 |
| 4. Formelle Anforderungen | 229 |
| a) Kompetenz | 229 |
| b) Verfahren | 230 |
| c) Fehlerfolgenrecht | 231 |
| 5. Materielle Anforderungen | 232 |
| a) Vorrang des Gesetzes | 232 |
| b) Materielle Verfassungsmaßstäbe | 232 |
| c) Vorbehalt des Gesetzes | 233 |
| 6. Rechtsschutz | 234 |
| a) Unmittelbare Kontrolle | 234 |
| b) Inzidente Kontrolle | 235 |
| c) Übersicht: Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Gemeindefassung | 236 |
| 7. Anhang | 236 |
| II. Öffentliche Einrichtungen | 236 |
| 1. Begriff und Abgrenzung | 237 |
| 2. Organisationsformen | 238 |
| a) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen | 239 |
| b) Privatrechtliche Organisationsformen | 239 |
| 3. Zulassungsanspruch der Einwohner | 240 |
| a) Anspruchsberechtigung | 241 |
| b) Im Rahmen des geltenden Rechts | 242 |
| aa) Kapazität | 242 |
| bb) Verfassungswidrigkeit? | 242 |
| cc) Ordnungsrechtliche Aspekte i. w. S. | 243 |
| c) Rechtsschutz | 244 |
| 4. Andere Anspruchsgrundlagen | 245 |
| a) Notwendigkeit und Überblick | 245 |
| b) Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Sonderbenutzung | 246 |
| 5. Das Benutzungs- und Entgeltverhältnis | 247 |
| a) Bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform | 248 |
| b) Bei privatrechtlicher Organisationsform | 249 |
| c) Kombinationsmöglichkeiten und Rechtsfolgen | 249 |
| 6. Anschluss- und Benutzungszwang | 250 |
| a) Begriff und Anwendungsbereich | 250 |
| b) Voraussetzungen | 251 |
| c) Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht | 252 |
| d) Benutzungs- und Entgeltverhältnis | 252 |
| 7. Anhang | 253 |

| | |
|--|-----|
| III. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung | 253 |
| 1. Problematik kommunaler Wirtschaftsberätigung | 254 |
| a) Die kommunalrechtliche Dimension | 255 |
| b) Gemeinden und Kreise als Nachfrager: Vergaberecht | 256 |
| 2. Überblick: Der allgemeine Rechtsrahmen | 257 |
| a) Statthaftigkeit (Ob) | 257 |
| b) Handlungsmaßstäbe (Wie) | 258 |
| aa) Europarecht | 258 |
| bb) Verfassungsrecht | 259 |
| cc) Wettbewerbsrecht | 259 |
| 3. Kommunalrechtliche Statthaftigkeit | 260 |
| a) Der Tatbestand einer wirtschaftlichen Berätigung | 260 |
| b) Schrankentrias | 262 |
| aa) Öffentliche Zwecksetzung | 262 |
| bb) Leistungsfähigkeit | 263 |
| cc) Subsidiaritätsklausel | 263 |
| c) Sonderfall überörtliche Wirtschaftsberätigung | 264 |
| d) Wichtige Felder wirtschaftlicher Berätigung | 265 |
| 4. Konkurrentenrechtsschutz | 265 |
| a) Rechtsweg | 265 |
| b) Klageart | 266 |
| c) Klagebefugnis | 266 |
| d) Begründetheit | 267 |
| 5. Privatisierung und Organisationsformenwahl | 267 |
| a) Die verschiedenen Privatisierungsformen | 268 |
| b) Organisationsformenwahl | 270 |
| aa) Grundsatz der Wahlfreiheit | 270 |
| bb) Öffentlich-rechtliche Organisationsform | 270 |
| cc) Privatrechtliche Organisationsformen | 271 |
| c) Organisationsprivatisierung (§ 108 GO) | 272 |
| aa) Gegenstand und Ergebnis | 272 |
| bb) Überblick: Allgemeiner Rechtsrahmen | 272 |
| cc) Kommunalwirtschaftsrechtliche Anforderungen | 273 |
| 6. Anhang | 274 |
| E. Antworten zu den Kontrollfragen | 275 |

§ 3. Polizei- und Ordnungsrecht NRW (*Dietlein*)

| | |
|---|-----|
| A. Gefahrenabwehr als zentrale Staatsfunktion | 283 |
| I. Staatsphilosophische Grundlagen | 283 |
| II. Gefahrenabwehr als Verfassungspflicht | 284 |
| III. Notwehrrechte im Konzept des staatlichen Gewaltmonopols | 286 |
| IV. Gefahrenabwehrrechtliche Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz | 287 |
| 1. Sicherheitsgesetzgebung | 287 |
| 2. Verwaltungszuständigkeiten | 289 |
| 3. Polizeirecht und Europa | 290 |
| 4. Ergebnis | 291 |
| V. Anhang | 291 |

| | |
|--|-----|
| B. Polizei- und Ordnungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen | 292 |
| I. Die Polizeiverwaltung und ihre Behördenstruktur | 293 |
| II. Die Ordnungsverwaltung und ihre Behördenstruktur | 294 |
| III. Die Kompetenzverteilung im Einzelnen | 295 |
| 1. Grundsatz der Subsidiarität (§ 1 Abs. 1 S. 1 und 3 PolG) | 295 |
| 2. Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten – Abgrenzung von der Strafverfolgung | 297 |
| 3. Schutz privater Rechte | 300 |
| 4. Spezialzuständigkeiten | 301 |
| 5. Sonstige Zuständigkeiten | 301 |
| IV. Grenzüberschreitende Einsätze | 302 |
| V. Anhang | 303 |
| C. Grundlagen der polizeilichen Eingriffsverwaltung | 304 |
| I. Allgemeines | 304 |
| II. Befugnisnormen des Polizei- und Ordnungsrechts | 305 |
| III. Die polizei- und ordnungsbehördliche Generalklausel | 307 |
| IV. Anhang | 309 |
| D. Der Gefahrenbegriff als zentrale tatbestandliche Eingriffsvoraussetzung | 309 |
| I. Öffentliche Sicherheit | 310 |
| 1. Schutz der Individualrechtsgüter | 310 |
| 2. Schutz der Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung | 311 |
| 3. Schutz des Bestandes und der Veranstaltungen des Staates | 312 |
| II. Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung | 312 |
| III. Der Gefahrenbegriff | 315 |
| 1. Gefahr – Belästigung | 315 |
| 2. Notwendigkeit einer „abgestuften“ Gefahrenschwelle | 316 |
| 3. Notwendigkeit einer Prognose aus der ex-ante-Betrachtung | 318 |
| 4. Gefahrenvarianten | 320 |
| IV. Anhang | 322 |
| E. „Verantwortlichkeit“ – Die Adressatenproblematik bei Gefahrenabwehr- maßnahmen | 323 |
| I. Die Handlungsverantwortlichkeit | 324 |
| 1. Begriff der „Ursächlichkeit“ | 324 |
| 2. Haftung für das Verhalten Dritter | 328 |
| II. Die Zustandsverantwortlichkeit | 329 |
| 1. Gefahrverursachung durch ein Tier oder eine Sache | 330 |
| 2. Adressaten | 331 |
| 3. Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit | 333 |
| III. Der „Nichtstörer“ im polizeilichen Notstand | 336 |
| IV. Der Anscheins- und Verdachtsstörer | 338 |
| 1. Notwendigkeit eines Verursachungsbeitrages? | 338 |
| 2. Durchgriff auf den wirklichen Verursacher? | 340 |
| V. Rechtsnachfolge in die polizei- und ordnungsrechtliche Verantwort- lichkeit | 341 |
| 1. Verantwortlichkeit als individuelle Pflichtenposition | 341 |
| 2. Nachfolgefähigkeit | 342 |
| 3. Nachfolgetatbestand | 342 |
| VI. Der Staat als Adressat von Gefahrenabwehrmaßnahmen | 344 |
| VII. Anhang | 345 |

| | |
|---|-----|
| F. Das Opportunitätsprinzip – Ermessen | 346 |
| I. Ebenen der Ermessensausübung | 346 |
| 1. Entschließungsermessen | 346 |
| 2. Störerauswahlermessen | 348 |
| 3. Handlungsermessen (Auswahlermessen in sachlicher Hinsicht) ... | 349 |
| II. Ermessensfehler | 352 |
| 1. Ermessensnichtgebrauch | 353 |
| 2. Ermessensfehlgebrauch | 353 |
| 3. Ermessensüberschreitung | 354 |
| III. Anhang | 355 |
| G. Die klassische „Polizeirechtsklausur“ – Prüfungsschema der General- klausel | 356 |
| I. Eingriffsermächtigung | 356 |
| II. Formelle Rechtmäßigkeit | 357 |
| III. Materielle Rechtmäßigkeit | 357 |
| IV. Anhang | 359 |
| H. Der Anspruch auf polizeiliches Einschreiten | 359 |
| I. Dogmatische Begründung | 359 |
| II. Reichweite des Anspruchs | 361 |
| III. Anhang | 362 |
| I. Die polizei- und ordnungsbehördlichen „Standardmaßnahmen“ | 362 |
| I. Grundlagen | 362 |
| II. Platzverweisung (§ 34 Abs. 1 PolG) | 364 |
| 1. Anwendungsbereich | 364 |
| 2. Tatbestandliche Voraussetzungen | 366 |
| 3. Verfahrensrechtliche Aspekte | 367 |
| III. Aufenthaltsverbot (§ 34 Abs. 2 PolG) | 367 |
| 1. Anwendungsbereich | 368 |
| 2. Tatbestandliche Voraussetzungen des § 34 Abs. 2 PolG | 369 |
| 3. Vollziehung | 370 |
| IV. Wohnungsverweisung (§ 34 a PolG) | 370 |
| 1. Anwendungsbereich | 370 |
| 2. Tatbestandliche Voraussetzungen | 371 |
| 3. Schutz des Opfers und vollstreckungsrechtliche Fragen | 371 |
| V. Ingewahrsamnahme (§§ 35 ff. PolG) | 372 |
| 1. Anwendungsbereich | 373 |
| 2. Tatbestandliche Voraussetzungen | 374 |
| a) Der „Schutzgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 PolG) | 374 |
| b) Der „Präventiv- oder „Unterbindungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 PolG) | 375 |
| c) Der „Durchsetzungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 und 4 PolG) | 376 |
| d) Die Ingewahrsamnahme zum Schutz privater Rechte (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 PolG) | 377 |
| e) Die Sondertatbestände des § 35 Abs. 2 und 3 PolG | 377 |
| 3. Besondere verfahrensrechtliche Voraussetzungen | 378 |
| VI. Durchsuchung (§§ 39 ff. PolG) | 379 |
| 1. Die Durchsuchung von Personen | 380 |
| a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Durchsuchung | 380 |

| | |
|---|-----|
| b) Verfahrensrechtliche Aspekte | 381 |
| 2. Die Durchsuchung von Sachen | 382 |
| 3. Die Wohnungsdurchsuchung | 383 |
| a) Betreten und Durchsuchung | 383 |
| b) Tatbestandliche Voraussetzungen für das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen | 384 |
| c) Grenzen des Betretungs- und Durchsuchungsrechts | 385 |
| d) Der „Richtervorbehalt“ | 386 |
| VII. Sicherstellung (§ 43 f. PolG) | 386 |
| a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Sicherstellung | 389 |
| b) Fragen der Verhältnismäßigkeit | 391 |
| c) Verfahrensfragen, Kostenfragen und Herausgabepflicht | 392 |
| d) Verwertung/Vernichtung | 392 |
| VIII. Anhang | 393 |
| J. Datenschutzrechtliche Befugnisnormen | 394 |
| I. Verfassungsrechtlicher Hintergrund | 394 |
| II. Systematik der informationellen Befugnisnormen | 395 |
| III. Die wichtigsten informationellen Standardermächtigungen | 396 |
| 1. Vernehmung (§ 9 PolG) | 396 |
| a) Tatbestandliche Voraussetzungen | 397 |
| b) Fragen der Verhältnismäßigkeit und der Vollstreckung | 397 |
| 2. Vorladung/Vorführung (§ 10 PolG) | 398 |
| a) Tatbestandliche und verfahrensrechtliche Voraussetzungen | 398 |
| b) Zur Geltung des § 136 a StPO | 398 |
| 3. Identitätsfeststellung (§ 12 PolG) | 399 |
| 4. Erkennungsdienstliche Behandlung (§ 14 PolG) | 400 |
| 5. Besondere Formen der Datenerhebung und -verwendung | 401 |
| a) Datenerhebung in besonderen Situationen | 401 |
| b) Datenerhebung mit besonderen Mitteln | 402 |
| c) Datenverwendung und Datenübermittlung | 403 |
| 6. Rasterfahndung (§ 31 PolG) | 404 |
| a) Begriff und Verfassungsmäßigkeit der Rasterfahndung | 404 |
| b) Verfahrensrechtliche Anforderungen | 405 |
| c) Materiell-rechtliche Fragestellungen | 405 |
| IV. Anhang | 406 |
| K. Ordnungsbehördliche Verordnungen | 406 |
| I. Zuständigkeitsfragen | 407 |
| II. Form- und Verfahrensfragen | 408 |
| III. Materielle Rechtmäßigkeitsfragen | 409 |
| 1. Die „abstrakte Gefahr“ | 409 |
| 2. Sonstige Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen | 410 |
| IV. Anhang | 412 |
| L. Grundlagen des Verwaltungszwangs | 413 |
| I. Allgemeines | 413 |
| 1. Vorbehalt des Gesetzes | 413 |
| 2. Trennung von Verwaltungszwang und Sanktion | 414 |
| II. Die Zwangsmittel | 415 |
| 1. Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft | 415 |
| 2. Ersatzvornahme | 416 |

| | |
|---|-----|
| 3. Unmittelbarer Zwang | 417 |
| 4. Abgrenzungsprobleme am Beispiel des Abschleppens von PKW | 418 |
| III. Das gestufte Verfahren | 419 |
| 1. Androhung des Zwangsmittels | 420 |
| 2. Festsetzung des Zwangsmittels | 420 |
| 3. Anwendung des Zwangsmittels | 422 |
| 4. Das Klausurenschema | 422 |
| IV. Der „sofortige Vollzug“ | 424 |
| V. Spezialprobleme des Abschleppens von Fahrzeugen | 425 |
| VI. Kostenrecht | 428 |
| VII. Anhang | 432 |
| M. Polizeiliches Haftungsrecht | 433 |
| I. Schadensersatz für rechtswidrige Handlungen | 434 |
| 1. Der Amtshaftungsanspruch des § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG | 434 |
| a) Der haftungsrechtliche Beamtenbegriff | 435 |
| b) Handeln in öffentlich-rechtlicher Form | 435 |
| c) Amtspflichtverletzung – Drittbezug – Kausalität | 436 |
| d) Verschulden | 436 |
| e) Sonstige Beschränkungen der Amtshaftung | 437 |
| f) Anspruchsberechtigter | 437 |
| g) Anspruchsgegner | 438 |
| h) Geltendmachung des Anspruchs | 438 |
| 2. Der Schadensersatzanspruch des § 39 Abs. 1 lit. b OBG | 439 |
| a) Ausschluss von Unterlassungen | 439 |
| b) Haftungsausschluss | 440 |
| c) Begrenzung der Haftungsfolgen | 440 |
| d) Der Begriff der Rechtswidrigkeit: Handlungs- oder Erfolgs- unrecht? | 441 |
| e) Haftung für legislatives Unrecht? | 441 |
| II. Entschädigung für rechtmäßige Beeinträchtigungen | 442 |
| 1. Inanspruchnahme nach § 19 OBG | 443 |
| 2. Ausschlussgründe | 444 |
| 3. Haftungsumfang | 444 |
| III. Der Folgenbeseitigungsanspruch | 445 |
| IV. Der Regress (§ 42 Abs. 2 OBG) | 447 |
| V. Anhang | 449 |
| N. Versammlungsrechtliche Bezüge des Polizeirechts | 449 |
| I. Begriff der „öffentlichen Versammlung“ | 450 |
| II. Eingriffsmöglichkeiten des Versammlungsgesetzes | 452 |
| 1. Anmeldepflicht | 452 |
| 2. Versammlungsverbot und Auflagen | 453 |
| 3. Auflösung und „Minusmaßnahmen“ | 456 |
| 4. Möglichkeiten und Grenzen eines Rückgriffs auf das Polizeirecht | 458 |
| 5. Möglichkeiten und Grenzen eines Rückgriffs auf das Zivilrecht | 459 |
| 6. Versammlung in geschlossenen Räumen | 460 |
| III. Anhang | 461 |
| O. Antworten zu den Kontrollfragen | 461 |

§ 4. Öffentliches Baurecht (Hellermann)

| | |
|---|-----|
| A. Einführung | 470 |
| I. Das öffentliche Baurecht in NRW in Ausbildung und Prüfung | 470 |
| II. Grundlagen: Das Rechtsgebiet des öffentlichen Baurechts in NRW .. | 470 |
| 1. Funktion des öffentlichen Baurechts | 470 |
| 2. Historische Entwicklung des öffentlichen Baurechts | 471 |
| 3. Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem GG | 472 |
| 4. Rechtsgrundlagen | 473 |
| a) Bauplanungsrecht | 473 |
| b) Bauordnungsrecht | 475 |
| 5. Anhang | 475 |
| III. Konzeption und Gang der Darstellung | 476 |
| B. Bauleitplanung | 477 |
| I. Grundlagen | 477 |
| 1. Aufgabe und Eigenart der Bauleitplanung | 477 |
| 2. Die Bauleitplanung im System raumbezogener Planung | 479 |
| 3. Bauleitplanung als gemeindliche Aufgabe | 480 |
| 4. Zweistufiges System der Bauleitplanung | 481 |
| 5. Rechtliche Eigenart, Inhalt und Gestalt insbesondere von Bebauungsplänen | 482 |
| 6. Anhang | 484 |
| II. Das Verfahren der Bauleitplanung | 484 |
| 1. Zuständigkeit | 484 |
| 2. Verfahren der Planaufstellung, insbesondere der Aufstellung von Bebauungsplänen | 485 |
| 3. Änderung, Aufhebung, Außerkrafttreten | 488 |
| a) Anwendung des Aufstellungsverfahrens | 488 |
| b) Außerkrafttreten durch Gewohnheitsrecht | 488 |
| 4. Anhang | 488 |
| III. Materiellrechtliche Anforderungen an Bauleitpläne, insbesondere Bebauungspläne | 489 |
| 1. Erforderlichkeit | 489 |
| 2. Planungsleitsätze | 490 |
| a) Gebot äußerer Planeinheit | 490 |
| b) Gebot konkreter Planung | 490 |
| c) Gebot positiver Planung | 491 |
| 3. Entwicklungsgebot | 491 |
| 4. Bindung an andere Planungen | 492 |
| a) Horizontale Abstimmung mit nachbargemeindlicher Bauleitplanung | 492 |
| b) Vertikale Abstimmung mit überörtlichen Planungsträgern | 493 |
| aa) Raumordnung und Landesplanung | 493 |
| bb) Verhältnis zur Fachplanung | 494 |
| 5. Numerus clausus der möglichen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen | 495 |
| 6. Abwägungsgebot (§ 1 VII BauGB) | 497 |
| a) Abwägungsfehlerlehre | 498 |
| b) Inhaltliche Anforderungen des Gebots gerechter Abwägung | 501 |

| | |
|---|-----|
| aa) Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials | 501 |
| bb) Abwägungsgrundsätze | 502 |
| 7. Anhang | 504 |
| IV. Rechtsfehler in der Bauleitplanung und Fehlerfolgen | 505 |
| 1. Bauplanungsrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung | 505 |
| a) Unbeachtlichkeit von Fehlern (§ 214 I–III BauGB) | 506 |
| aa) Verfahrens- und Formfehler | 506 |
| bb) Materielle Fehler | 506 |
| b) Behebbarkeit von Fehlern | 507 |
| c) Rügepflichtigkeit/Unbeachtlichwerden von Fehlern | 508 |
| 2. Exkurs: Kommunalrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung | 508 |
| 3. Anhang | 509 |
| V. Rechtsschutz gegen Bauleitpläne | 509 |
| 1. Flächennutzungsplan | 509 |
| 2. Bebauungsplan | 510 |
| a) Normenkontrolle | 510 |
| b) Verwaltungsgerichtliche Inzidentkontrolle | 512 |
| c) Verfassungsbeschwerde | 512 |
| 3. Anhang | 512 |
| C. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben | 513 |
| I. Überblick | 513 |
| II. Anwendungsbereich der §§ 30 ff. BauGB | 515 |
| 1. Ausgrenzung sog. privilegierter Fachplanungen (§ 38 BauGB) | 515 |
| 2. Vorhaben i. S. v. § 29 I BauGB | 515 |
| a) Begriff der baulichen Anlage | 516 |
| b) Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung | 517 |
| c) Irrelevanz der Genehmigungsbedürftigkeit | 517 |
| 3. Anhang | 517 |
| III. Vorhaben im beplanten Innenbereich (§ 30 I, II BauGB) | 518 |
| 1. Anwendungsbereich | 518 |
| 2. Zulässigkeitsvoraussetzungen | 518 |
| a) Vereinbarkeit mit den Festsetzungen des Bebauungsplans | 518 |
| aa) Art der baulichen Nutzung (§§ 1 bis 15 BauNVO) | 519 |
| bb) Sonstige Festsetzungen | 522 |
| b) Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB) | 522 |
| aa) Ausnahmen (§ 31 I BauGB) | 522 |
| bb) Befreiungen (§ 31 II BauGB) | 523 |
| 3. Anhang | 524 |
| IV. Vorhaben im nicht (qualifiziert) beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) | 525 |
| 1. Anwendungsbereich | 525 |
| a) Kein qualifizierter Bebauungsplan i. S. v. § 30 I BauGB | 525 |
| b) Im Zusammenhang bebauter Ortsteil | 525 |
| aa) Auslegung des gesetzlichen Tatbestandsmerkmals | 525 |
| bb) Innenbereichssatzungen (§ 34 IV BauGB) | 526 |
| 2. Zulässigkeitsvoraussetzungen | 526 |
| a) Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung | 527 |
| aa) § 34 II BauGB | 528 |
| bb) § 34 I 1 BauGB | 528 |
| b) Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse/Ortsbild | 529 |

| | |
|--|-----|
| c) Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche | 530 |
| 3. Anhang | 531 |
| V. Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) | 531 |
| 1. Zulässigkeit von Außenbereichsvorhaben gemäß § 35 I, II BauGB | 532 |
| a) Privilegierte Vorhaben (§ 35 I BauGB) | 532 |
| aa) Die einzelnen Privilegierungstatbestände | 532 |
| bb) Kein Entgegenstehen öffentlicher Belange | 534 |
| cc) Schonungsgebot und Rückbauverpflichtung | 535 |
| b) Sonstige (nicht privilegierte) Vorhaben (§ 35 II BauGB) | 536 |
| aa) Beurteilung nach § 35 II, III, V 1 BauGB | 536 |
| bb) Außenbereichssatzung (§ 35 VI BauGB) | 537 |
| 2. Sonderregelungen für bestehende Anlagen | 537 |
| a) Aktiver Bestandsschutz kraft Art. 14 GG | 537 |
| b) Begünstigte/teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 IV BauGB) | 538 |
| 3. Anhang | 539 |
| VI. Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung (§ 33 BauGB) | 540 |
| 1. Anwendungsbereich | 540 |
| 2. Zulässigkeitsvoraussetzungen | 541 |
| 3. Anhang | 542 |
| VII. Weitere, übergreifende Zulässigkeitsvoraussetzungen | 542 |
| 1. Erschließung | 542 |
| 2. Gemeindliches Einvernehmen (§ 36 BauGB) | 543 |
| a) Funktion und Anwendungsbereich | 543 |
| b) Die gemeindliche Entscheidung über das Einvernehmen | 545 |
| c) Folgen eines (rechtswidrig) verweigerten gemeindlichen Ein- vernehmens | 546 |
| aa) Rechtsschutz des Bürgers | 546 |
| bb) Kommunalaufsichtliches Einschreiten | 546 |
| cc) Ersetzung gemäß § 36 II 3 BauGB | 546 |
| 3. Anhang | 548 |
| D. Sicherung und Verwirklichung der Bauleitplanung/ Kooperation mit Privaten | 549 |
| I. Sicherung der Bauleitplanung | 549 |
| 1. Veränderungssperre und Zurückstellung | 549 |
| a) Veränderungssperre (§§ 14, 16 ff. BauGB) | 549 |
| b) Zurückstellung (§ 15 BauGB) | 552 |
| 2. Grundstücksteilung (§ 19 BauGB) | 552 |
| 3. Vorkaufsrecht (§§ 24 ff. BauGB) | 553 |
| 4. Anhang | 553 |
| II. Verwirklichung der Bauleitplanung (einschließlich Kooperation mit Privaten) | 553 |
| 1. Erschließung (§§ 123 ff. BauGB) | 554 |
| 2. Umliegung (§§ 45 ff. BauGB) | 554 |
| 3. Städtebauliche Gebote (§§ 175 ff. BauGB) | 555 |
| 4. Städtebauliche Enteignung (§§ 85 ff. BauGB) | 555 |
| 5. Zusammenarbeit mit Privaten | 556 |
| a) Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB) | 557 |
| b) Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB) | 558 |

| | |
|---|------------|
| 6. Anhang | 559 |
| E. Materielles Bauordnungsrecht | 560 |
| I. Allgemeine Vorschriften | 560 |
| 1. Anwendungsbereich der BauO | 560 |
| 2. Allgemeine Anforderungen (§ 3 BauO) | 561 |
| 3. Abweichungen (§ 73 BauO) | 562 |
| 4. Anhang | 563 |
| II. Ausgewählte, einzelne bauordnungsrechtliche Anforderungen | 563 |
| 1. Verunstaltungsverbot (§ 12 BauO) | 563 |
| 2. Werbeanlagen (§ 13 BauO) | 564 |
| 3. Örtliche Bauvorschriften (§ 86 BauO) | 565 |
| 4. Stellplatzpflicht (§ 51 BauO) | 565 |
| 5. Abstandflächenregelung (§ 6 BauO) | 566 |
| 6. Anhang | 567 |
| F. Formelles Bauordnungsrecht | 568 |
| I. Organisation der Bauaufsicht | 568 |
| 1. Bauaufsichtsbehörden (§ 60 BauO) | 568 |
| 2. Zuständigkeitsverteilung | 569 |
| II. Bauordnungsrechtliche Instrumentarien | 569 |
| 1. Baulast (§ 83 BauO) | 569 |
| 2. Instrumente präventiver Rechtmäßigkeitskontrolle | 570 |
| a) Baugenehmigung | 570 |
| aa) Genehmigungsbedürftigkeit | 570 |
| bb) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen bzw. Anforderungen | 573 |
| cc) Materielle Rechtmäßigkeits- bzw. Anspruchsvoraussetzungen | 574 |
| dd) Rechtswirkungen und Rechtsbeständigkeit | 577 |
| b) Bauvorbescheid und Teilbaugenehmigung | 579 |
| 3. Eingriffsrechte der Baurechtsbehörden | 580 |
| a) Die Ermächtigungsgrundlage des § 61 I 2 BauO | 580 |
| b) Anwendung auf bestimmte (Standard-)Maßnahmen | 582 |
| aa) Stilllegungsverfügung | 582 |
| bb) Nutzungsuntersagung | 583 |
| cc) Abrissverfügung | 583 |
| 4. Anhang | 586 |
| G. Rechtsschutz in bauaufsichtlichen Streitigkeiten | 587 |
| I. Rechtsschutz des Bauherrn | 587 |
| 1. Vorgehen mit dem Ziel einer antragsgemäßen Baugenehmigung .. | 588 |
| a) Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Baugenehmigung | 588 |
| b) Vorgehen gegen Nebenbestimmungen | 589 |
| 2. Vorgehen gegen Eingriffsmaßnahmen | 590 |
| 3. Anhang | 590 |
| II. Verwaltungsgerichtlicher Nachbarschutz | 590 |
| 1. Begriff des Nachbarn | 591 |
| 2. Nachbarschützende baurechtliche Normen | 592 |
| a) Gebot der Rücksichtnahme | 593 |
| b) Einzelne bauplanungsrechtliche Regelungen und Festsetzungen .. | 594 |
| c) Materielles Bauordnungsrecht | 596 |
| d) Verfahrensrechte | 596 |

| | |
|---|-----|
| e) Grundrechte | 597 |
| 3. Vorgehen gegen eine Baugenehmigung | 598 |
| a) Nachbarklage | 598 |
| b) Vorläufiger Rechtsschutz | 599 |
| 4. Vorgehen mit dem Ziel bauaufsichtlichen Einschreitens | 600 |
| 5. Anhang | 601 |
| H. Antworten auf die Kontrollfragen | 602 |
| | |
| § 5. Anhang: Verwaltungsprozessuale Probleme in der Fallbearbeitung (Dietlein) | |
| | |
| A. Das Hauptsacheverfahren | 611 |
| I. Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage | 612 |
| 1. Verwaltungsrechtsweg | 612 |
| a) Aufdrängende Sonderzuweisung | 612 |
| b) Generalklausel | 612 |
| aa) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit | 613 |
| bb) Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art | 613 |
| cc) Keine abdrängende (Sonder-)Zuweisung zu einem anderen Gericht | 613 |
| 2. Statthafte Klageart | 614 |
| a) Anfechtungsklage | 614 |
| b) Verpflichtungsklage | 614 |
| c) Fortsetzungsfeststellungsklage | 615 |
| d) Allgemeine Leistungsklage | 615 |
| e) Feststellungsklage | 616 |
| 3. Klagebefugnis | 616 |
| 4. Vorverfahren | 617 |
| 5. Klagefrist | 618 |
| 6. Klagegegner | 619 |
| 7. Beteiligtenfähigkeit | 620 |
| 8. Prozessfähigkeit | 620 |
| 9. Zuständiges Gericht | 621 |
| 10: Rechtsschutzbedürfnis | 621 |
| 11. Objektive Klagehäufung | 621 |
| II. Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage | 622 |
| 1. Anfechtungsklage | 622 |
| 2. Verpflichtungsklage | 622 |
| 3. Fortsetzungsfeststellungsklage | 622 |
| 4. Allgemeine Leistungsklage | 623 |
| 5. Feststellungsklage | 623 |
| | |
| B. Das „Aussetzungsverfahren“ (80 V-er Verfahren) | 623 |
| I. Zulässigkeit des Antrags | 624 |
| 1. Verwaltungsrechtsweg | 624 |
| 2. Statthafte Antragsart | 624 |
| 3. Antragsbefugnis | 625 |
| 4. Antragsgegner | 625 |
| 5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit | 625 |
| 6. Rechtsschutzbedürfnis | 625 |

| | |
|---|-----|
| 7. Antragsfrist | 625 |
| II. Begründetheit des Antrags | 626 |
| 1. Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO | 626 |
| 2. Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO analog | 626 |
| III. Annexantrag auf (vorläufige) Vollzugsfolgenbeseitigung, § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO | 627 |
| C. Die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO | 627 |
| I. Zulässigkeit des Antrags | 627 |
| 1. Verwaltungsrechtsweg | 627 |
| 2. Statthaftigkeit des Antrags | 628 |
| 3. Antragsbefugnis | 628 |
| 4. Antragsgegner | 628 |
| 5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit | 629 |
| 6. Zuständiges Gericht | 629 |
| 7. Rechtsschutzbedürfnis | 629 |
| II. Begründetheit des Antrags | 629 |
| 1. Darlegung und Glaubhaftmachung des Anordnungsanspruchs | 629 |
| 2. Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes | 630 |
| 3. Gerichtliche Entscheidung | 630 |
| Sachverzeichnis | 631 |